

Liberalizacija poštanske službe

*Hrvoje Tomša**

UDK 351.816(497.5)
656.8: 351.816(497.5)
Stručni rad (professional paper)
Primljeno: 12. 10. 2009.
Prihvaćeno: 11. 6. 2010.

Novim Zakonom o poštanskim uslugama nastavlja se usklađivanje s europskom pravnom stečevinom. Analiziraju se važni zakonodavni i drugi aspekti u Hrvatskoj i Europskoj uniji koji utječu na liberalizaciju poštanskog sektora i razvoj jedinstvenog europskog tržišta. Hrvatska pošta d.d., kao javni operator, treba do kraja provesti sve zakonske obveze da bi započeti proces liberalizacije donio očekivane rezultate predviđene Strategijom i Akcijskim planom. Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, kao nezavisno nacionalno regulacijsko tijelo, u regulaciji i stručnom nadzoru poštanskog sektora ima odlučujuću ulogu u tom procesu. Analiziraju se i ostali pružatelji poštanskih usluga u Hrvatskoj i njihov položaj na tržištu, koje od 1. siječnja 2013. očekuje potpuna liberalizacija, kako u Europskoj uniji tako i u Hrvatskoj.

Ključne riječi: poštanska služba, liberalizacija, javni operator – HP Hrvatska pošta d.d., poštanske direktive, univerzalne poštanske usluge, rezervirane univerzalne poštanske usluge, nezavisno regulacijsko tijelo

* Hrvoje Tomša, stručni prvostupnik (baccalaureus) javne uprave, član Sekcije prvostupnika javne uprave Instituta za javnu upravu (public administration bachelor, a member of the Bachelors Division of the Institute of Public Administration, Zagreb)

1. Uvod

Razvojem novih elektroničkih i tehnološki sofisticiranih načina komuniciranja (telefonska komunikacija, komunikacija faksom, komunikacija internetom) vrlo često dovodi se u pitanje razvoj i potreba za poštanskim uslugama. Unatoč tome, poštanske usluge uspijevaju svojim prilagođivanjem novonastaloj situaciji na tržištu komuniciranja zadržati svoj komercijalni (gospodarski) status¹ ne dopuštajući stagnaciju svojih usluga koje su jedna od okosnica javnih službi bez kojih današnji suvremeni svijet ne bi mogao svakodnevno normalno djelovati. U tom procesu ključna je liberalizacija² pod kojom se razumije spremnost otvaranja tržišta različitim poslovnim subjektima (konkurentima) s ciljem unapređenja i kreiranja kvalitete i poboljšanja razine raznolikosti pruženih proizvoda i usluga krajnjim korisnicima odnosno građanima koji time dolaze u situaciju izbora između više ponuđenih poštanskih usluga ovisno o vlastitim preferencijama i mogućnostima nastupajući kao svojevrsan korektiv slobodnog tržišta. Njihov rad na tržištu definiran je ekonomskim vrijednostima, ali one moraju zadovoljiti i ostale vrijednosti (pravne, političke, socijalne), koje karakterizira načelo jednakosti svih građana u pristupu tim službama. Iako pod utjecajem sve veće liberalizacije brojnih javnih službi, a pogotovo onih koje se ubrajaju u gospodarske (Grupa autora, 2006: 19–23), dolazi do sve snažnijeg utjecaja klasičnih mehanizama koje postoje na tržištu robe i usluga, a time i do istovremenog preklapanja utjecaja države i utjecaja tržišta na rad službi od općeg interesa.

Stajalište je Europske unije (EC, 2003) da je liberalizacija općenito jedan od ključnih načina ujedinjenja infrastrukture i svakako ima ključno značenje za napredak jedinstvenog tržišta, povećanu učinkovitost, kao i za infrastrukturne promjene. To se odnosi i na liberalizaciju poštanskog sektora, kako na globalnoj razini tako i na državnoj razini svake zemlje članice pojedinačno. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i EU i njezinih država članica nedvosmisleno je preuzeta obveza postupnog usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom Zajednice (*acquis communautaire*), a ta obveza postoji i za područje poštanskog sektora.

¹ Više o klasifikaciji javnih službi u: Grupa autora, 2006: 338–341; Đulabić, 2007.

² Pojam označuje slabljenje državne kontrole i nadzora, obično u području ekonomske i socijalne politike. Često je usko povezan s pojmom demokratizacije.

2. Regulacija poštanskog sustava u Europskoj uniji

2.1. Opće napomene

EU, ponajprije djelovanjem Europske komisije (EK), stvorio je okvir i vremenski plan liberalizacije poštanskog tržišta za sve zemlje članice EU, ali i za pridružene članice. Razvoj poštanskog tržišta u zemljama EU regulirala je Europska komisija trima poštanskim direktivama³ 97/67/EC, 2002/39/EC i 2008/6/EC. One su obveza i za Hrvatsku koja provodi liberalizaciju poštanskog sektora na temelju Strategije razvoja tržišta poštanskih usluga i Akcijskog plana za provedbu Strategije te je većim dijelom postupno implementirala poštanske direktive u hrvatsko zakonodavstvo, prvenstveno donošenjem izmjena i dopuna Zakona o pošti te u novije vrijeme donošenjem Zakona o poštanskim uslugama. Zemlje EU imaju pravo prilagodbe nacionalnih zakonodavstava u ovom području, u skladu s uvjetima koji postoje na domaćem tržištu, tako da obveze iz direktiva nužno ne moraju pretpostavljati ista rješenja za svaku zemlju. Upravo iz tih, ali i drugih razloga liberalizacija poštanskog sektora u zemljama EU ne ide istim tempom i s jednakim rezultatima, što pretpostavlja postojanje zemalja u kojima je taj sektor gotovo u potpunosti liberaliziran, za razliku od nekih zemalja gdje je tranzicija prema otvaranju tržišta još u tijeku. Prema dostupnim podacima (Roland Berger, 2008), Hrvatska je u 2006. bila u skupini zemalja nižeg stupnja liberalizacije, dok je npr. Slovenija u skupini zemalja srednjeg stupnja liberalizacije. Velika Britanija potpuno je liberalizirala tržište poštanskih usluga, a s prvim danom 2008. Njemačka je postala četvrta zemlja članica EU koja je u potpunosti otvorila poštansko tržište. Suprotno tome, Nizozemska, u kojoj je puno otvaranje bilo predviđeno za 2008., odgodila je liberalizaciju, ali nije postavila novi datum. Razloge za to treba tražiti, primjerice, u prevelikim zahtjevima za dobivanje licencije za obavljanje poštanske usluge ili u uskraćivanju pristupa ključnim elementima poštanske infrastrukture.

Nakon što je EK podnio Zelenu knjigu o razvoju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga (COM(91)476 završni tekst) i priopćenje Europskom

³ Direktive su, uz uredbe i odluke, jedan od triju instrumenata sekundarnog zakonodavstva koji se koriste u pravnom sustavu EU. Direktive su pravno obvezujuće, ali samo s obzirom na cilj koji je određen u direktivi. Nisu izravno primjenjive (načelo izravnog učinka), već u određenoj mjeri nacionalna tijela mogu i moraju odrediti detalje glede provedbe direktive putem implementacije u postojeće zakonske odredbe, koje time postaju usklađene sa ciljem iz predmetne direktive. To je često izazovan zadatak uzevši u obzir da direktive rijetko sadržavaju upute o načinu njihove provedbe.

parlamentu i Vijeću, u kojem navodi rezultate savjetovanja o Zelenoj knjizi i mjerama za koje se EK⁴ zalaže, održana je opsežna rasprava o budućoj regulativi poštanskog sektora u EU. Početkom 1994. Vijeće ministara EU prihvatilo je Rezoluciju o razvoju poštanskih usluga Zajednice⁵ kojom je postavljen koncept postupne i kontrolirane liberalizacije tržišta poštanskih usluga uz zajamčeno pružanje univerzalnih usluga. Vijeće je, navedenom Rezolucijom, pozvalo Komisiju da predloži mjere za definiranje usklađene univerzalne usluge i poštanskih usluga koje bi se mogle rezervirati. U srpnju 1995. EK je predložio paket mjera za poštanske usluge koji se sastojao od prijedloga za Direktivu Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za razvoj poštanskih usluga Zajednice i za poboljšanje kakvoće usluge te nacrt obavijesti o primjeni pravila tržišnog natjecanja. Iz tih su razloga i usvojene direktive Europskog parlamenta i Vijeća. Glavni su ciljevi poštanskih direktiva⁶ osiguranje i poboljšanje konkurentnosti poštanskih usluga, sa svrhom osiguranja djelotvornih, pouzdanih i kvalitetnih poštanskih usluga svim stanovnicima zemalja EU po pristupačnim cijenama, ali prije svega stvaranje jedinstvenog tržišta poštanskih usluga ukidanjem dosad zajamčenih isključivih prava javnih operatora, na osiguranje zadovoljavajuće razine univerzalnih poštanskih usluga svim korisnicima usluga u državama članicama EU te uspostavu usklađenih načela regulacije u uvjetima liberaliziranog tržišta s ciljem uklanjanja prepreka funkcioniranju jedinstvenog tržišta.

2.2. Poštanske direktive 97/67/EC i 2002/39/EC

EU Direktivom 97/67/EC⁷ daje okvir za razvoj tržišta poštanskih usluga te u čl. 3. definira obveze država članica da osiguraju pružanje univerzalnih poštanskih usluga tako da prostorno i cjenovno budu dostupne svim

⁴ Smjernice o razvoju poštanskih usluga Zajednice (COM(93)247 od 2. lipnja 1993.)

⁵ SL C 48, 16. veljače 1994.

⁶ Područje poštanskih usluga uređeno je na razini EU od 1997., i to u osnovi jednom direktivom koja je do sada dva puta mijenjana i dopunjavana.

⁷ Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service. (Direktiva 97/67/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 15. prosinca 1997. o zajedničkim pravilima za razvoj unutarnjeg tržišta Zajednice u području poštanskih usluga i poboljšanju kakvoće poštanskih usluga; Prva poštanska direktiva; Direktiva 97/67/EC.)

stanovnicima uz zadovoljenje određenih normi kvalitete, čak i u situaciji njihove neekonomičnosti jer EK smatra da su poštanske usluge od vitalne važnosti za sve gospodarske i društvene djelatnosti zbog toga što čine bitno sredstvo komunikacije i trgovine (čl. 3. t. 1.). Samo definiranje opsega pružanja usluga svedeno je na poštanske pošiljke do 2 kg, poštanske pake- te do 10 kg te na usluge za preporučene i vrijednosne pošiljke (pošiljke s osiguranjem) (čl. 3. t. 4.). Već u sljedećim člancima dana je mogućnost da države članice imaju i težinske i ostale limite pri definiranju univerzalne usluge na svom teritoriju. Dane su osnovne postavke o dostupnosti uslu- ga korisnicima putem gustoće točaka kontakata i točaka pristupa (glava 4.), zatim je određena obveza u redovitosti prijma i dostave pošiljaka na određenom području, kao i opće odredbe o kvaliteti prijenosa (glava 6.) i cijeni usluga (glava 5.).

U cijeloj Direktivi svega je nekoliko sasvim čvrsto postavljenih točaka, dok je većina materije prepuštena zakonodavcima pojedinih zemalja na samostalno određivanje. Tako je definicija univerzalnih poštanskih usluga prepuštena zakonodavstvu svake države članice, u skladu s vlastitim zakonodavnim naslijeđem, praksom ili trenutačnom strategijom zakonodavnih tijela, čime je omogućeno nastavljanje različite prakse u obavljanju po- štanskih usluga, a to je, u jednu ruku, u suprotnosti s jedinstvom u razvoju tržišta i jedinstvenosti usluge na teritoriju svih država članica.

Nakon uspješne potvrde u praksi, Europski parlament i Vijeće usvojili su i drugu poštansku direktivu. Direktiva 02/39/EC⁸ kojom je 2009. nazna- čena kao konačni rok za potpunu liberalizaciju tržišta poštanskih usluga, donekle je izmijenila direktivu 97/67/EC.⁹ Amandmani Direktive 97/67/ EC definiraju rezervirano područje od 2003. ispod 100 grama, a od 2006. ispod 50 grama na pismovne pošiljke.¹⁰ U pogledu definiranja univerzalne usluge nije donijela nikakve promjene te je na taj način zadržana diferencijacija između država koje su svoje zakonodavstvo pokušale urediti suklad- no odredbama spomenutih direktiva. Druga poštanska direktiva otvorila

⁸ Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the Council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services. (Direktiva 2002/39/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 10. lipnja 2002. kojom se mijenja Direktiva 97/67/EZ u vezi s daljnjim otvaranjem poštanskih usluga tržišnom natjecanju na razini Zajednice; druga poštanska direktiva; Direktiva 02/39/ EC.)

⁹ Čl. 1. Direktive 02/39/EC, kojim se, uz ostale izmjene i dopune, u potpunosti mi- jenja čl. 27. Prve poštanske direktive.

¹⁰ Čl. 1. Direktive 02/39/EC, kojim se u potpunosti mijenja čl. 7. (nove t. 1.–3.) Prve poštanske direktive.

je prostor za dodatnu liberalizaciju poštanskog tržišta, no uz mogućnost različitih pristupa pojedinih država članica odnosno država koje kao potencijalne članice, kao što je npr. Hrvatska, uređuju svoje tržište poštanskih usluga u skladu s direktivama EU.¹¹ Od važnijih stvari preporučuje kompenzacijski fond kao način osiguranja obavljanja univerzalnih usluga i njihova dugoročnog financiranja koje može osigurati njihovu prosječnu i zemljopisno neovisnu pristupačnu cijenu prije same liberalizacije. Zatim, propisuje prijave i individualni sustav dozvola za obavljanje poštanskih usluga koje nisu univerzalne, što je u nadležnosti nacionalnog regulatora, definira ciljeve kvalitete poštanskih usluga, zadatke i ovlasti regulacijskog tijela¹² koje treba biti odvojeno od javnog operatora i neovisno o njemu, a sadržava i odredbe u vezi s cijenama i odvojenim računovodstvom nacionalnih javnih operatora.

2.3. Treća poštanska direktiva 2008/6/EC – prema potpunoj liberalizaciji poštanskog sektora

Na temelju drugog i trećeg izvješća EK o primjeni poštanskih direktiva te na osnovi mnogobrojnih studija koje su raščlanile različite aspekte i očekivane rezultate potpune liberalizacije poštanskog tržišta, EK je 18. listopada 2006. ponudio prijedlog treće poštanske direktive, odnosno amandmana¹³ na Direktivu 02/39/EC. Nakon mnogih kompromisnih prijedloga treću poštansku direktivu usvojili su Europski parlament i Vijeće.¹⁴ Ona sadržava tri osnovne zadaće: uspostavu jedinstvenog poštanskog tržišta EU, podizanje, a potom i održavanje postignute razine kvalitete univerzalnih usluga po prihvatljivim cijenama za sve korisnike te uspostavu harmoniziranih načela za regulaciju poštanskih usluga kojima bi se uklonile uočene teškoće u funkcioniranju jedinstvenog poštanskog tržišta EU.

¹¹ U pregovaračkom stajalištu za Poglavlje 3. Pravo poslovnog nastana navedeno je da će se Republika Hrvatska u području poštanskih usluga potpuno uskladiti s Direktivom 97/67/EC i Direktivom 02/39/EC do dana pristupanja u EU.

¹² Detaljnije o regulacijskim tijelima v. Koprić et al., 2008: 647–688.

¹³ Ukupno je bilo oko 600 amandmana.

¹⁴ Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services. (Direktiva 2008/6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 20. veljače 2008. kojom se mijenja i dopunjuje Direktiva 97/67/EZ u vezi s potpunim razvojem unutarnjeg tržišta poštanskih usluga u Zajednici; treća poštanska direktiva; Direktiva 08/6/EC.)

Utvrđena su alternativna rješenja u svezi s financiranjem te time i zaštita univerzalnih usluga, jačanje univerzalnih usluga glede cijena i kakvoće, jednostavna autorizacija prigodom pristupa cjelokupnom tržištu te njegova djelotvorna regulacija. Važno je da se sve više pozornosti pridaje zaštiti potrošača¹⁵ te snaženju i harmonizaciji regulacijskih tijela na razini EU. Naglasak je, prije svega, na univerzalnim poštanskim uslugama te različitim mogućnostima ispunjavanja tih obveza od država članica radi održivosti njihova pružanja, odnosno radi održavanja teritorijalne i socijalne povezanosti građana na teritoriju država članica. Posljednjim izmjenama zapriječena je mogućnost državama članicama da zadrže ili uvedu monopol u poštansku djelatnost te je dopunama i izmjenama definicija poštanske pošiljke određena u smislu da je ubuduće mogu prenositi svi davatelji poštanskih usluga, a ne samo davatelji univerzalnih usluga. Također, navodi se da države članice mogu zadržati jedinstvenu cijenu za prijenos poštanskih pošiljaka (pisma ili drugih pismovnih pošiljaka) u okviru univerzalnih usluga koje najčešće koriste potrošači pojedinci ili mala i srednja poduzeća, sve s ciljem da u okružju potpune liberalizacije tržišta davatelja univerzalnih usluga mogu osigurati vlastitu financijsku ravnotežu glede pružanja univerzalnih usluga i tako kontrolirati moguće poremećaje na potpuno konkurentnom tržištu poštanskih usluga. Ostavljena je i mogućnost da države članice zadrže jedinstvenu tarifu za ostale specifične usluge, sve radi zaštite javnog interesa.

Čl. 7. poštanskih direktiva u sva je tri navrata potpuno izmijenjen, a ovaj put je promijenjen i naslov poglavlja. Tako je naslov Harmonizacija usluga koje mogu biti rezervirane izmijenjen u: Zajamčeno financiranje univerzalnih usluga (čl. 1. t. 8. Direktive 08/6/EC). Osnovni razlog tako temeljitoj promjeni jest ukidanje rezerviranog područja za davatelje univerzalnih usluga i prilagodba univerzalnih usluga liberaliziranom tržišnom okruženju. Kao jedna od ključnih promjena, dodani su uvjeti za one države članice koje imaju pravo produljiti rok za potpunu liberalizaciju tržišta poštanskih usluga, ali i neka ograničenja koje će na jedinstvenom poštanskom tržištu imati upravo ti davatelji univerzalnih usluga iz tih zemalja. Države članice koje su pristupile EU nakon što je donesena direktiva 02/39/EC ili države članice s malom populacijom na određenom geografskom području, i zbog toga sa specifičnim karakteristikama u pogledu pružanja poštanskih usluga, ili države članice s izričito zahtjevnom topologijom,

¹⁵ Više o korisnicima javnih usluga i podizanju kvalitete tih usluga v. Grupa autora, 2006: 327–336, 338–343.

posebno one s velikim brojem otoka,¹⁶ mogu zadržati, do 31. prosinca 2012. rezervirano područje za davatelje, uz određena ograničenja i uvjete (čl. 2. i 3. Direktive 08/6/EC). Taj datum smatra se i datumom potpune liberalizacije poštanskog sektora.¹⁷

U pogledu uvjeta koji propisuju pružanje poštanskih usluga i pristup javnoj poštanskoj mreži, temeljitije su propisane odredbe koje se odnose na mogućnost države članice da nametne obvezu u svezi s obavljanjem poštanskih usluga. Države članice mogu uvesti postupak autorizacije (dozvola), uključujući i izdavanje pojedinačnih dozvola, u mjeri u kojoj je to potrebno kako bi se zajamčila usklađenost s osnovnim zahtjevima i kako bi se zaštitile univerzalne usluge (čl. 1. t. 2.). Izdavanje dozvola za davatelje usluga koji nisu određeni kao davatelji univerzalnih usluga mogu, gdje je to prihvatljivo, biti u obvezi financijski pridonositi za model podjele troškova mreže davatelja univerzalnih usluga, odnosno zemlje članice mogu dopustiti tim davateljima da izaberu između obveze pridonosa tom modelu podjela troškova ili prihvatanja obveze obavljanja univerzalnih usluga. U nekoliko članaka zasebno se obrađuje načelo tarifiranja i transparentnost računovodstva. U tom području posebno se navodi obveza revizije završnih računa davatelja univerzalnih usluga te njihove javne objave. Cijene usluga moraju biti pristupačne i moraju biti takve da svi korisnici, neovisno o svojoj geografskoj lokaciji, imaju pristup i služenje tim uslugama u svjetlu specifičnih nacionalnih uvjeta. Države članice publicirat će pravila i uvjete kako bi osigurale pristupačnost na nacionalnoj razini, a nacionalno regulacijsko tijelo dužno je nadzirati sve promjene cijena i objavljivati redovita izvješća. Posebna pažnja posvećena je slijepim i slabovidnim osobama, za koje je država dužna osigurati pružanje besplatne usluge.

Osim prethodno navedenih dijelova, važnu ulogu imaju i nacionalna regulacijska tijela kojima je dodijeljena odgovorna zadaća na potpuno konkurentnom tržištu (čl. 1. t. 20.). Države članice dužne su odrediti jedno nacionalno regulacijsko tijelo za poštansku djelatnost ili više njih te o tome izvijestiti Komisiju, ali i javno, na jednostavan i dostupan način, objaviti

¹⁶ U takvu skupinu zemalja ubraja se i Hrvatska zbog neravnomjerne naseljenosti pojedinih područja, specifičnog zemljopisnog oblika, s velikim udaljenostima između krajnjih zemljopisnih točaka i sa složenom konfiguracijom terena te s velikim brojem otoka, od kojih je manji broj naseljenih. Svi pobrojeni faktori, uz brojne druge, znatna su ograničenja dostavi pošte na čitavom državnom području.

¹⁷ Zakonom o poštanskim uslugama (NN 88/09) u čl. 63/3. propisano je isključivo pravo javnog operatora na obavljanje rezerviranih usluga do 31. prosinca 2012.

zadace koje trebaju obavljati nacionalna regulacijska tijela, posebice tamo gdje su obveze podijeljene između više regulatora. Posebna zadaća nacionalnog regulacijskog tijela očituje se u obvezi osiguranja poštovanja obveza koje proizlaze iz svih poštanskih direktiva, uspostavljajući nadzorne i regulacijske procedure kako bi se osiguralo pružanje univerzalnih usluga, a države članice osigurat će da svi davatelji poštanskih usluga pružaju potrebne informacije nacionalnim regulacijskim tijelima (financijske informacije i informacije o pružanju univerzalnih usluga) radi što boljeg i kvalitetnijeg odrađivanja poslova koje su dane regulatorima poštanskim direktivama.

Trećom poštanskom direktivom državama članicama nameće se obveza zajamčenog pružanja univerzalnih usluga na cijelom području te obveza izvješćivanja EK i Odbora o imenovanom davatelju ili davateljima univerzalnih usluga, odnosno svaka država članica može odlučiti imenovati jednog ili više davatelja kao davatelja univerzalnih usluga za dio ili cijeli nacionalni teritorij, za dio ili sve univerzalne usluge, za dio ili cijeli proces pružanja tih usluga. Pritom trebaju poštovati sve pravne stečevine Zajednice, a ta prava i obveze trebaju javno obznaniti. Posebno se naglašava da tijekom toga moraju biti poduzete sve mjere kako bi se osiguralo obavljanje univerzalnih usluga na objektivnim, nediskriminacijskim, proporcionalnim načelima i na načelima koja će proizvesti najmanje nestabilnosti na tržištu. Prava i dužnosti davatelja univerzalnih usluga treba ograničiti vremenskim rokom.¹⁸

Sve tri direktive nemaju namjeru detaljno propisati sva pravila za regulaciju jedinstvenog tržišta poštanskih usluga, nego prije opisati regulacijski okvir koji će biti primijenjen u zakonodavstvu svih zemalja članica, poštujući pritom njihove posebnosti. Dakako, postoje i nedvojbene odredbe kojih se države članice trebaju obvezno pridržavati, ali i pojedine, kao primjerice metode financiranja,¹⁹ koje ne nameću državama članicama rješenje, nego nude mogućnost odabira između više opcija. Poštanske direktive i dalje ustraju na usklađivanju tehničkih normi, naročito radi harmoniziranog i jedinstvenog unutarnjeg poštanskog tržišta EU, ali i njihove usklađenosti s odredbama Svjetske poštanske unije. Posljednjim amandmanima postavljani su rokovi za potpuno otvaranje poštanskog tržišta konkurenciji te se time postupno uklanja koncept postupne i kontrolirane liberalizacije

¹⁸ U Hrvatskoj je taj rok određen na razdoblje od najviše petnaest godina, uz mogućnost produljenja na isti rok – čl. 11/6. Zakona o poštanskim uslugama (NN 88/09).

¹⁹ Od državnih potpora, javne nabave, dijeljenja troškova mreže do osnivanja kompenzacijskog fonda.

putem rezerviranog područja, ali su ostali dodatni prilagodljivi rokovi za konačnu primjenu (kraj 2010. odnosno kraj 2012.). 31. prosinca 2010. zadnji je rok za zadržavanje rezerviranog područja univerzalnih poštanskih usluga, a za posebne skupine sa specifičnim karakteristikama rok je 31. prosinca 2012.²⁰ Od svega, možda i najvažnije, osnažena je održivost pružanja univerzalnih usluga tako što je odgovornost za to prebačena s davatelja univerzalnih usluga na države članice.

3. Davatelji poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj

3.1. Hrvatska pošta d.d. (HP d.d.)

Poštanske usluge za državu su usluge od interesa za Republiku Hrvatsku te ih ona za građane osigurava zakonskim propisivanjem obveze obavljanja određenih poštanskih usluga jednom od davatelja – javnom operatoru. Velika promjena u području poštanskog sustava dogodila se 1. siječnja 1999. kad je u skladu sa zakonom²¹ razdvojeno javno poduzeće Hrvatska pošta i telekomunikacije na dva dionička društva, jedno za poslovno područje pošte i drugo za poslovno područje telekomunikacija, odnosno na Hrvatsku poštu d.d. i Hrvatske telekomunikacije d.d. Od tog trenutka Hrvatska pošta d.d. kao javni operator jedini je pružatelj univerzalnih poštanskih usluga na području Republike Hrvatske. Davatelj poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj, HP d.d., prema Zakonu o pošti (NN 172/03, 15/04, 92/05, 63/08) odnosno prema novom Zakonu o poštanskim uslugama iz 2009., čijim stupanjem na snagu prestaje važiti Zakon o pošti, obavezan je, uz eventualno druge davatelje poštanskih usluga, svim korisnicima (fizičkim i pravnim osobama) pružati određeni broj usluga na cijelom teritoriju, i to pod jednakim uvjetima, određene kvalitete i po pristupačnim cijenama (čl. 2/2. t. 32.), odnosno ima pravo i obvezu obavljanja *univerzalnih poštanskih usluga*, čime se i zakonski potvrđuje *načelo univerzalnosti*. Pod tim pojmom razumije se skup određenih poštanskih usluga određene kvalitete koje su uz pristupačne cijene dostupne svim korisnicima usluga na

²⁰ U čl. 3. Direktive 08/6/EC taksativno su pobrojene zemlje članice koje imaju pravo na odgodu do krajnjeg roka.

²¹ Zakon o razdvajanju Hrvatske pošte i telekomunikacija na Hrvatsku poštu i Hrvatske telekomunikacije (NN 101/98).

području na kojem je izdana dozvola za njihovo obavljanje, osim u slučaju više sile. Time se osigurava dostupnost poštanskih usluga i u najzabačenijim dijelovima države,²² i to pod istim uvjetima kao i u centru glavnog grada. Takva je dozvola upravi akt koji prema Zakonu izdaje Vijeće za poštanske usluge odnosno sada Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije²³ davatelju poštanskih usluga. Potrebno je naglasiti da je do danas HP d.d. jedini davatelj univerzalnih poštanskih usluga u Hrvatskoj, ali nije mu izdana dozvola za obavljanje univerzalnih usluga, već temeljem Zakona ima pravo i obvezu obavljanja svih univerzalnih poštanskih usluga na cijelom teritoriju Republike Hrvatske. »Pod univerzalnim poštanskim uslugama smatraju se usluge prijama, usmjeravanja, prijenosa i uručenja, u unutrašnjem i međunarodnom prometu:

1. pismovnih pošiljaka, preporučenih pošiljaka i pošiljaka s označenom vrijednošću, mase do 2 kg,
2. paketa mase do 10 kg, odnosno 20 kg u međunarodnom dolaznom prometu,
3. sekograma mase do 7 kg, bez naplate.« (Čl. 8/1. Zakona o poštanskim uslugama).

Kao osnovni način financiranja te obveze predviđen je monopol,²⁴ odnosno isključivo pravo javnog operatora u obavljanju određenih usluga koje se nazivaju *rezervirane poštanske usluge*, ali riječ je o uslugama koje je javni operator obavljao i prije stupanja na snagu Zakona o pošti odnosno Zakona o poštanskim uslugama, dok je preostale univerzalne usluge na slobodnom tržištu moguće obavljati nakon pribavljene dozvole. Rezerviranim poštanskim uslugama smatraju se prijam, usmjerivanje, prijenos i uručenje pismovnih pošiljaka, preporučenih pošiljaka i pošiljaka s označenom vrijednošću, mase do 100 grama, u unutarnjem i međunarodnom

²² U tom su slučaju troškovi dostave deseterostruko i više puta veći od dostave u npr. Zagreb i druge veće gradove.

²³ Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije (HAKOM) u 2009. ulazi kao regulator nadležan za tržišta elektroničkih komunikacija i poštanskih i kurirskih usluga, nastao spajanjem Hrvatske agencije za telekomunikacije i Vijeća za poštanske usluge, prema Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o pošti (NN 63/08) odnosno prema Zakonu o poštanskim uslugama (NN 88/09) te prema Zakonu o elektroničkim komunikacijama (NN 73/08) kojima je ojačala uloga Agencije u regulaciji obaju područja.

²⁴ Monopol (grč. *monos*, jedan + *polein*, prodavati) u ekonomiji se definira kao trajna tržišna situacija gdje postoji samo jedan davatelj određene vrste proizvoda ili usluga. Osobina monopola je nedostatak ekonomske konkurencije za robu ili uslugu koje se nude i nedostatak prihvatljive zamjenske robe.

dolaznom prometu,²⁵ koja se granica primjenjuje do 31. prosinca 2009., odnosno primjenjuje se granica mase do 50 grama, s time da primjena tih izmjena počinje 1. siječnja 2010. Zajamčena isključiva prava javnog operatora se ukidaju i otvara se tržište poštanskih usluga te osigurava potpuna liberalizacija poštanskog tržišta 1. siječnja 2013., čime zakonodavac postupno otvara prostor na tržištu i za druge zainteresirane subjekte i kreće se prema ispunjavanju odredbi sadržanih u 3. poštanskoj direktivi. Prema važećem zakonu, javni operator ima isključivo pravo na obavljanje rezerviranih usluga na cijelom području RH, ali do 31. prosinca 2012., kojim danom nastupa i potpuna liberalizacija poštanskog sektora za sve zemlje članice EU. Troškove obavljanja univerzalnih poštanskih usluga HP d.d. podmiruje prvenstveno prihodima od obavljanja rezerviranih i nerezerviranih univerzalnih poštanskih usluga.

Radi što veće transparentnosti poslovanja hrvatskog javnog operatora i daljnjeg otvaranja puta prema liberalizaciji poštanskog sektora, u skladu s uputama poštanskih direktiva EU, HP d.d. ima propisanu obvezu razdvajanja poslovnih aktivnosti u pogledu njihova računovodstvenog obračuna (čl. 34. Zakona o poštanskim uslugama), odnosno dužan je provoditi računovodstveno vođenje rezerviranih usluga, za svaku uslugu, odvojeno od nerezerviranih poštanskih usluga, a u okviru nerezerviranih poštanskih usluga računovodstveno vođenje univerzalnih poštanskih usluga odvojeno od poštanskih usluga koje nisu univerzalne i od ostalih usluga koje mogu obavljati i drugi davatelji poštanskih usluga na slobodnom tržištu. Na temelju podataka Vijeća za poštanske usluge (Vijeće, 2008), kojem je HP d.d. dužan dostavljati svoja financijska izvješća i druge podatke u vezi s poslovanjem, vidi se da za 2006. javni operator nije u potpunosti ispunio obveze iz prije spomenutog rješenja te nije bilo moguće potpuno utvrditi i redovito pratiti prihode i rashode po svakoj vrsti usluga koju obavlja. U konačnici je utvrđen vidljiv napor javnog operatora u ispunjenju obveza iz rješenja. U svakom slučaju, ne/transparentnost financijskog poslovanja javnog operatora, u smislu detaljnijih i transparentnijih postupaka računovodstvenog vođenja, ne pridonosi daljnjoj liberalizaciji poštanskog sektora te time šteti ostalim postojećim/potencijalnim davateljima poštanskih i kurirskih usluga, ali i otežava posao regulacijskog tijela. Potrebno je naglasiti da do sada propisanu zakonsku obvezu razdvajanja računovodstva prema Zakonu o poštanskim uslugama javni operator nije potpuno ispu-

²⁵ Navedene poštanske usluge ne smatraju se rezerviranim uslugama ako im je cijena jednaka ili viša od iznosa koji je tri puta veći od cijene prve stope mase pismovne pošiljke najbrže kategorije prema cjeniku usluga javnog operatora.

nio, a to je svakako nužno, te je shodno tome HAKOM definiranje rješenja u ovom području navodio kao jedno od ključnih u svojim budućim aktivnostima u regulaciji tržišta poštanskih i kurirskih usluga. Stupanjem na snagu Zakona o poštanskim uslugama Agenciji je dana ovlast da, po službenoj dužnosti, pokrene postupak provjere vjerodostojnosti obavljenih računovodstvenih poslova te reviziju ako postoji osnovana sumnja u postupanje protivno odredbama Zakona koje uređuju područje obavljanja računovodstvenih poslova davatelja poštanskih usluga i donošenje odgovarajuće odluke na temelju provedenog postupka i utvrđenog činjeničnog stanja.

Slična je situacija i sa zakonskom obvezom javnog operatora da omogućiti pristup svojoj poštanskoj mreži²⁶ ostalim davateljima poštanskih usluga i korisnicima usluga. U tom smislu, dužan je svojim općim aktom, na koji suglasnost daje HAKOM, urediti uvjete i cijenu pristupa svojoj poštanskoj mreži. Razlog za takvu odluku leži u činjenici da HP d.d. bez davanja pristupa svojoj mreži koja je nužna za pružanje tih usluga onemogućuje tržišno natjecanje. Također treba uzeti u obzir i činjenicu da ni jedan potencijalno novi operator nema mogućnosti izgradnje potpuno nove samostalne poštanske mreže, što zbog golemih početnih ulaganja, a što zbog zahtjevne zemljopisne konstitucije Republike Hrvatske, pogotovo za ovu vrstu usluga.

3.2. Ostali davatelji poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj

Ostali davatelji poštanskih i kurirskih usluga mogu, na području za koje se odluče, obavljati sve poštanske usluge, osim onih koje su rezervirane za HP d.d. kao javnog operatora, kao i ostale i dopunske usluge, odnosno sve dostupne poštanske usluge koje su na slobodnom tržištu. Za obavljanje poštanskih usluga koje nisu univerzalne i ostale poštanske usluge pravna osoba mora podnijeti prijavu Vijeću odnosno HAKOM-u.

HAKOM je objavio dana 23. ožujka 2009. Popis davatelja poštanskih i kurirskih usluga prema redoslijedu upisa u Upisnik.²⁷ Prema posljednjim

²⁶ Osim pristupa mreži, HP d.d. obavezan je drugim davateljima poštanskih usluga omogućiti pristup sustavu poštanskih oznaka, bazi podataka za razvrstavanje pošiljaka te podacima o promjeni adrese, preusmjerivanju poštanskih pošiljaka i vraćanju pošiljaka pošiljatelju. Detaljnije u čl. 36. Zakona o poštanskim uslugama.

²⁷ HP – Hrvatska pošta d.d., DHL – INTERNATIONAL d.o.o., INTEREUROPA SAJAM međunarodno otpremništvo d.o.o., DPD DIREKTNA PAKETNA DISTRIBUCIJA

podacima, uz već spomenuti HP d.d., 16 je ostalih davatelja poštanskih i kurirskih usluga u Hrvatskoj. Početna slika davatelja poštanskih i kurirskih usluga bila je ponešto drugačija i tijekom godina se mijenjala pod utjecajem tržišnih prilika. Zaključno sa 23. ožujka 2009. ukupno je registrirano 17 davatelja poštanskih i kurirskih usluga,²⁸ od kojih neki obavljaju samo kurirske usluge, a neki i usluge prijma, prijevoza i uručjenja tiska, usluge razmjene dokumenata i dr. Razlika između njih je i u području obavljanja usluga; neki su prijavljeni za područje RH i međunarodni promet, neki samo za područje RH, među njima su i svjetski poznate tvrtke, poput DHL-a, dok je jedan davatelj prijavljen samo za obavljanje usluga u međunarodnom prometu (INTEREUROPA SAJAM, međunarodno otpremništvo, d.o.o.). Uz to, važno je spomenuti da je Vijeće odnosno Agencija tijekom praćenja poslovanja tih subjekata došla do saznanja o postojanju određenog broja pravnih osoba koje obavljaju poštanske i/ili kurirske usluge, a da za to nisu pribavile dozvolu odnosno podnijele prijavu Agenciji.

Na temelju izloženog vidi se snažna ekspanzija kurirskih usluga i njihovih davatelja (globalnog, nacionalnog i lokalnog karaktera) te manjim dijelom neuniverzalnih poštanskih usluga. Valja očekivati da će ih se u budućnosti, osobito nakon što Hrvatska postane dijelom jedinstvenog EU tržišta, kao posljedica rastućeg pritiska liberalizacije i konkurentnosti pojaviti još. Najveći pokretači inovacija u poštanskom sektoru novi su pružatelji poštanskih i kurirskih usluga te će oni na nastavak daljnje liberalizacije na hrvatskom tržištu utjecati više od razvoja tehnologije ili drugih činitelja.

Daljnja liberalizacija dat će prostora novim poštanskim operatorima da ponude prijedloge koji će ili zamijeniti postojeće proizvode ili stvoriti novu potražnju, čime će potaknuti razvoj ne samo poštanskog sektora nego i drugih povezanih sektora. Ali kad se govori o liberalizaciji i otvaranju tržišta poštanskih usluga, treba imati na umu i ekonomske pokazatelje koji potvrđuju iznimno značenje ovog sektora za hrvatsko gospodarstvo.

CROATIA d.o.o., Lagermax AED Croatia, d.o.o. za međunarodno otpremništvo, INTEREUROPA, logističke usluge, d.o.o., IN TIME d.o.o. za prijevoznike usluge, City EXPRESS d.o.o. za prijenos poslovne dokumentacije, RHEA, d.o.o. za kurirske usluge, usluge otpremništva i trgovinu, LIDER EXPRESS d.o.o. za kurirske usluge, ZUM DISTRIBUCIJA d.o.o. za proizvodnju, ATLANTIK EXPEDITUS d.o.o. za poslovne usluge, TOMATANE d.o.o. trgovina, prijevoz i usluge, BICIKL EXPRESS d.o.o. za trgovinu i usluge, OVERSEAS TRADE Co Ltd d.o.o. za trgovinu i usluge, CITY EX d.o.o. za prijenos poslovne dokumentacije, ZAGREBSPED d.o.o., međunarodna špedicija, unutrašnja i vanjska trgovina.

²⁸ Prema podacima objavljenim u travnju 2009., u Godišnjem izvješću o radu HAKOMA za 2008. navodi se da je u RH bilo ukupno šesnaest prijavljenih davatelja poštanskih i kurirskih usluga, od kojih je četrnaest aktivnih.

4. Zakonska regulacija u području poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj

Promatrano područje javnih služba u hrvatskom zakonodavstvu sastoji se od zakona, podzakonskih propisa (pravilnici, odluke), općih uvjeta davatelja poštanskih usluga i akata Svjetske poštanske unije, kojim se RH nastoji uskladiti sa zakonodavstvom Zajednice.

Osnovni zakon kojim je donedavno bilo uređeno područje poštanskih i kurirskih usluga, Zakon o pošti iz 2003., zamijenjen je novim Zakonom o poštanskim uslugama iz 2009. u kojem je posebna pozornost posvećena daljnjem jačanju neovisnosti i izgradnji potrebnih kapaciteta nacionalnoga regulacijskog tijela na tržištu poštanskih usluga (HAKOM), daljnjoj liberalizaciji tržišta poštanskih usluga, bržem i jednostavnijem stjecanju prava na obavljanje poštanskih usluga, a osobito univerzalnih poštanskih usluga, povećanju odgovornosti davatelja poštanskih usluga te djelotvornijem i kvalitetnijem mehanizmu zaštite prava korisnika poštanskih usluga.

Za razliku od prethodnog zakona u kojem je težište bilo na poslovima koje obavlja javni operator, odnosno HP d.d., novim Zakonom o poštanskim uslugama svi davatelji poštanskih i ostalih poštanskih usluga stavljeni su u ravnopravni položaj, s time da se i ovdje posebno ističe da je javni operator davatelj svih *univerzalnih poštanskih usluga* i na temelju tog zakona ima pravo i obvezu te usluge obavljati na cijelom području RH (čl. 8/6.). Obavljanje univerzalne usluge nametnuta je obveza čije obavljanje mora osigurati svaka država članica, a definirao ju je EK radi zaštite korisnika usluga.

Uz univerzalne poštanske usluge, Zakon razlikuje i *rezervirane univerzalne poštanske usluge* (čl. 9.), za koje javni operator ima isključivo pravo obavljanja i obavezan je te usluge obavljati na cijelom području RH, i *ostale poštanske usluge i dopunske usluge* (čl. 10.), odnosno poštanske usluge s dodanom vrijednosti te druge poštanske usluge koje nisu univerzalne poštanske usluge. Poštanske usluge s dodanom vrijednosti su usluge koje uz prijam, usmjerivanje, prijenos i uručivanje pošiljaka sadržavaju i određenu dodanu vrijednost. Ta je skupina usluga prošlim Zakonom bila svedena pod zajednički naziv kurirskih usluga. Uz javnog operatora, univerzalne poštanske usluge može obavljati pravna ili fizička osoba koja pribavi dozvolu za obavljanje univerzalnih poštanskih usluga, koju izdaje HAKOM (čl. 11.) na razdoblje od najviše petnaest godina, uz mogućnost ponovnog produljenja. Drugu skupinu poštanskih usluga, odnosno *ostale poštanske usluge i dopunske usluge* ostali davatelji mogu obavljati na određenom po-

dručju, u skladu s izdanom dozvolom odnosno podnesenom prijavom, ali ne smiju pružati rezervirane univerzalne poštanske usluge koje su isključivo pravo javnog operatora do roka navedenog u prijelaznim odredbama o rezerviranim uslugama važećeg Zakona.

Ukidanje rezerviranog područja mora biti u skladu s osiguranjem univerzalnih usluga i spremnosti javnog operatora da se suoči s konkurencijom u sadašnjem području rezerviranih usluga. U tom smjeru idu i posljednje izmjene i dopune Zakona o pošti, odnosno sada odredbe Zakon o poštanskim uslugama (čl. 63/2.), kojima je ispunjen uvjet iz poštanskih direktiva o smanjenju opsega rezerviranih usluga na pismovne pošiljke do 50 grama ili do cijene jednake ili više od iznosa koji je dva i pol puta veći od cijene prve stope mase najbrže kategorije prema cjeniku javnog operatora. Tom odredbom od 1. siječnja 2010. kad je stupila na snagu, smanjit će se opseg rezerviranih usluga na tržištu poštanskih usluga u skladu s uputama danim u 2. poštanskoj direktivi. Do 31. prosinca 2009. primjenjivala se granica mase od 100 grama.

Postoji nekoliko odredaba propisanih Zakonom koje se u praksi ne primjenjuju. Od najznačajnijih se ističe, još uvijek, nedonošenje općeg akta o pristupu poštanskoj mreži javnog operatora od strane HP d.d., iako to Zakon jasno definira. Dvojbeno je koliko je postojeća zakonska odredba kvalitetno rješenje, to više što i dalje HP d.d. ostavlja u povlaštenom položaju da odlučuje o svim bitnim elementima koji su nužni za pristup vlastitoj infrastrukturi. HP d.d. namjerno može propisati uvjete koji će biti teško ostvarivi za ostale eventualne davatelje ili će ih staviti u nepovoljniji položaj. Time se možda narušava pravedna tržišna utakmica jer HP d.d., radi zaštite vlastitog interesa, svjesno otežava pristup mreži drugim pružateljima usluga.²⁹ Ovdje valja napomenuti da je dvojbeni i odredba novog Zakona (čl. 36/8. Zakona o poštanskim uslugama) koja propisuje mogućnost javnog operatora da odbije zahtjev za pristup mreži kada bi time ugrozio svoje pravo i obvezu obavljanja univerzalnih poštanskih usluga. Spomenutom odredbom javnom operatoru ostavljen je širok manevarski prostor u kojem mnogo toga može biti podvedeno pod pojam ugrožavanja njegova poslovanja. U tom smislu odlučujuću će ulogu imati nacionalno regulacijsko tijelo u nadležnosti kojeg je i donošenje odluke u vezi s davanjem pristupa mreži.

²⁹ Slična situacija bila je i u području telekomunikacija koje su privatizirane, ali nije riješeno pitanje vlasništva nad mrežnom infrastrukturom, odnosno HT mrežnu infrastrukturu smatra svojim vlasništvom.

Posljednjim izmjenama i dopunama Zakona iz 2008., vodeći računa o što boljoj implementaciji 3. poštanske direktive, napravljen je golem napredak u području inspekcijskog i stručnog nadzora, a poglavito što se tiče stručnog nadzora iz nadležnosti Agencije. Inspekcijski nadzor nad primjenom odredaba tog zakona i ostalih na temelju njega donesenih propisa obavlja nadležno ministarstvo, a provodi poštanski inspektor, dok inspekcijski nadzor nad primjenom odredaba tog zakona u vezi s cijenama poštanskih usluga obavlja Državni inspektorat, a provodi nadležni inspektor Državnog inspektorata. U pogledu stručnog nadzora znatno je proširen krug ovlasti poštanskog nadzornika (nadzornika), koji je ovlašten radnik stručne službe Agencije, koja je zadužena za obavljanje stručnog nadzora nad primjenama odredaba ovog zakona te ima ovlast, ali i obvezu donijeti rješenje ili poduzeti druge propisane mjere, najkasnije u roku osam dana od dana završetka stručnog nadzora.

Od ožujka 2002. EK redovito, svake godine, podnosi Vijeću ministara izvješća o napretku država kandidatkinja i potencijalnih kandidata na njihovom putu prema EU, uključujući primjenu i provedbu europskih normi, pa tako to čini i za Hrvatsku.³⁰ Pristupni pregovori s Hrvatskom su nastavljeni, s vremenom su mnoga poglavlja otvorena, a provizorno su zatvoreni pregovori o nekoliko poglavlja.³¹ U Poglavlju 3. *Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga*, Komisija iz godine u godinu (2005.–2008.) ocjenjuje napore RH i u području poštanskog sektora. Neka od opažanja EK tijekom vremena su riješena te je razina zakonodavne usklađenosti s direktivama već razmjerno visoka, ali neke od »boljki«, kao što je neodgovarajuća administrativna sposobnost (nedovoljan broj stručno obrazovanog kadra) i nedovoljno financiranje regulacijskog tijela na području poštanskih usluga, pozitivno su ocijenjene tek u zadnjem izvješću gdje se naglašava jačanje nadzornih ovlasti nacionalnog regulacijskog tijela nastalog spajanjem Vijeća za poštanske usluge i HAKOM-a. Uzimajući u obzir navedene pozitivne pomake, EK smatra da je i dalje potrebno ulagati znatne napore kako bi se hrvatsko zakonodavstvo potpuno uskladilo s pravnom

³⁰ Europsko Vijeće dodijelilo je u lipnju 2004. Hrvatskoj status države kandidatkinje. Pristupni pregovori s Hrvatskom započeli su u listopadu 2005. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Hrvatske i Europske unije potpisan je u listopadu 2001., a na snagu je stupio u veljači 2005.

³¹ Napredak se mjeri na temelju donesenih odluka, prihvaćenog zakonodavstva i provedenih mjera, čime se osigurava jednak postupak kroz sva izvješća i objektivno ocjenjivanje. Izvješće se temelji na podacima koje je prikupila i analizirala Komisija, uz doprinos Vlade RH, država članica, izvješća Europskog parlamenta i podataka različitih međunarodnih i nevladinih udruga.

stečevinom u ovom području/poglavlju, to više što su pojedina prava u poštanskom sektoru u Hrvatskoj šira (za HP d.d.) nego što je propisano pravnom stečevinom.

5. Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije kao nacionalno regulacijsko tijelo

Uz nadležno Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Vladu i Hrvatski sabor, u kontroli i kreiranju zakonodavstva vezanog za poštanske i ostale poštanske i dopunske usluge važnu ulogu ima i nacionalno regulacijsko tijelo HAKOM. U skladu s pravnom stečevinom EU i iskustvima europskih zemalja, regulacijsku ulogu ne vrši nadležno ministarstvo, već HAKOM.

Vijeće za poštanske usluge, prvo nacionalno regulacijskog tijelo, uredno je obavljalo svoje regulacijske poslove sve od posljednjih izmjena i dopuna Zakona o pošti, kojima je došlo do spajanja Vijeća i Hrvatske agencije za telekomunikacije u jedinstvenu Hrvatsku agenciju za poštu i elektroničke komunikacije. Njezin djelokrug poslova i sve ostale odredbe koje su mjerodavne za rad Agencije propisani su i novim Zakonom o poštanskim uslugama.

Razloga za spomenuto spajanje dvaju regulacijskih tijela je nekoliko. Hrvatska je relativno mala zemlja s jednako tako relativno malim tržištem³² gdje nedostaje kvalitetnog kadra te znanja i stručnosti u području regulacije tržišta i tržišnog natjecanja koje zahtijeva multidisciplinarna znanja, nema velika financijska sredstva za ulaganje u njih, ali ni sustavne regulacije na općoj razini uz dvojbenu političku volju te ponekad upitno djelovanje koje kao da više štiti interese krupnog kapitala, nego javne interese zbog kojih su ta tijela i osnovana. Zbog toga, ali i zbog dobrih primjera u praksi iz većine europskih zemalja, spajanje područja pošte i telekomunikacija u jednu regulacijsku agenciju dobar je potez koji povećava financijski i stručni kapacitet novonastalog tijela i uopće njegovu kompetenciju, koju je vrlo često EK proziva u svojim izvješćima. Program rada Agencije u reguliranom području trebao bi biti logičan nastavak dosadašnjeg rada

³² Hrvatska je tek prije nekoliko godina započela s formiranjem neovisnih regulacijskih tijela zasebno za svako područje gospodarstva, npr. Agencije za zaštitu osobnih podataka, Hrvatske energetske regulatorne agencije, Agencije za zaštitu okoliša, Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja i sl.

regulacijskog tijela u prethodnim godinama, ali bi svakako u svom budućem radu Agencija trebala imati na umu strateški cilj RH u pogledu pridruživanja EU i usklađivanja zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. U tom smislu, i 3. poštanska direktiva (Direktiva 08/6/EC), usvojena 2008., naglašava značenje i ojačava ulogu regulacijskih tijela na tržištu poštanskih usluga.

S obzirom na široku lepezu poslova koji su Zakonom o poštanskim uslugama dodijeljeni Agenciji, valja spomenuti samo najvažnije, i to one koji su u ovom trenutku na tržištu koje Agencija regulira najaktualniji. Prije svega, tu je zadatak vezan uz određivanje načina razdvajanja poslovnih aktivnosti javnog operatora, HP d.d. u pogledu njihova obračuna i utvrđivanje iznosa sredstava iz državnog proračuna sukladno Zakonu, odnosno praćenje obavljanja računovodstvenih poslova svih davatelja poštanskih usluga. Prioritet Agencije je da taj postupak primjereno usmjeri i nadzire. Nadalje, tu je i obveza davanja suglasnosti na opći akt javnog operatora i rješavanje eventualnih sporova u vezi s davanjem pristupa javnoj poštanskoj mreži,³³ određivanje cijena rezerviranih poštanskih usluga na prijedlog javnog operatora, primanje na znanje cijena poštanskih i ostalih poštanskih usluga te praćenje cijena, pri čemu je ovlaštena predlagati nadležnim tijelima poduzimanje zakonskih mjera u slučaju kada davatelj donese ili primjenjuje cijene suprotno odredbama Zakona o poštanskim uslugama. Od 1. srpnja 2008. u nadležnosti Agencije je stručni nadzor nad primjenom odredaba Zakona o pošti i propisa donesenih na temelju tog zakona, odnosno sada Zakona o poštanskim uslugama. Davatelji poštanskih i ostalih poštanskih usluga obvezni su donijeti opće uvjete za obavljanje usluga,³⁴ a donose ih uz prethodnu suglasnost Agencije.³⁵ Sredstva za obavljanje regulacijskih i drugih poslova Agencije vezanih za područje poštanskih i ostalih poštanskih usluga osiguravaju se iz državnog proračuna Republike Hrvatske do 31. prosinca 2009., a s početkom 2010. javni operator i drugi davatelji poštanskih usluga imaju obvezu plaćati godišnju naknadu za obavljanje poslova Agencije u području poštanskih usluga, u postotku ukupnog go-

³³ Do sada Vijeće odnosno Agencija nije bila u prilici rješavati takve sporove.

³⁴ Uređuju uvjete, način i postupak obavljanja poštanskih i kurirskih usluga za svakog pojedinog prijavljenog davatelja.

³⁵ Za to područje Agencija je izradila Upute za izradu općih uvjeta davatelja, koje sadržavaju upute o svim nužnim elementima koje moraju sadržavati opći uvjeti davatelja kako bi davateljima (postojećima i svim potencijalnim) olakšala izradu tih općih uvjeta na zakonit i kvalitetan način.

dišnjeg bruto prihoda ostvarenog od obavljanja poštanskih usluga u prethodnoj kalendarskoj godini.

U svom radu Agencija surađuje i usklađuje svoje postupanje s nadležnim nacionalnim regulacijskim tijelima drugih država članica EU i s EK u postupku utvrđivanja određene regulacijske obveze,³⁶ koju određuje operator u skladu s odredbama Zakona.

6. Pretpostavke za daljnju liberalizaciju

Usvajanjem 3. poštanske direktive započeti proces postupnog otvaranja tržišta poštanskih usluga u EU ušao je u svoju posljednju fazu (kraj 2010. odnosno kraj 2012.). U zakonodavnom smislu Hrvatska se približila odrednicama europskih poštanskih direktiva, ali postoje realni problemi zbog neprovođenja pojedinih zakonskih odredba u praksi. Međutim, veći dio problema, ali i njegova rješenja, u nacionalnom je javnom operatoru – HP d.d.³⁷ Za početak rješavanja nagomilanih problema prijeko je potrebno provesti restrukturiranje³⁸ javnog operatora i implementaciju novih tehnologija, po uzoru na uspješne operatore europskih zemalja.

U smislu osiguranja obavljanja univerzalne usluge i njezina dugoročnog financiranja prije same liberalizacije, postojeći model rezerviranog područja koji se već primjenjuje u RH, pri kojem se gubici od korisnika s visokim troškovima nadoknađuju zaradom na korisnicima s nižim troškovima, u

³⁶ Agencija osobito surađuje s Europskim odborom za poštansku regulaciju (CERP), Odborom dobre regulatorne prakse CERP-a, Općom upravom za unutarnje tržište i usluge Europske komisije, Svjetskom poštanskom unijom (SPU) i njezinim specijaliziranim dijelovima.

³⁷ Hrvatska pošta d.d. gubi velik dio svojih velikih korisnika (većine državnih institucija), posluje s minimalnom dobiti, ne posjeduje viziju poslovanja u liberaliziranom tržištu (ili ona nije jasno vidljiva), ne posjeduje definirani pristup osvajanju novih ili pridobivanju starih korisnika osim konkurencije cijenama usluga, pasivan pristup pri ponudi usluga, neuspješno lansirane nove proizvode (hibridna pošta) zbog neosiguravanja potrebnih sredstava, iskoristivost sadašnjeg sortirnog centra je svega 60%, a ne postoji investicijski plan za izgradnju novoga, ne ulaže u kvalitetan i stručan kadar, odnosno ljudski potencijal, već bilježi znatna bolovanja i odsutnosti s posla svojih djelatnika, produktivnost poštara i ostalih zaposlenika niža je od europskog prosjeka, ne modernizira i/ili gasi zastarjele tehnologije i dr.

³⁸ Restrukturiranje karakterizira široka lepeza poteza, uključujući: prodaju i/ili kupnju dijelova poslovanja, promjenu kapitalne strukture kroz razne oblike zaduživanja i promjenu interne organizacijske strukture. Kao razlozi za proces restrukturiranja obično se navode: poboljšanje produktivnosti i efikasnosti, kontrola troškova, stvaranje veće vrijednosti za investitore i sl.

potpunosti zadovoljava kriterije sigurnosti i praktičnosti koji su, u razdoblju dok HP d.d. nije restrukturiran i posluje neprofitabilno, iznimno važni. U skoroj budućnosti, kad se tržište u potpunosti liberalizira, treba naći najzahvalniji model za izvore financiranja univerzalne usluge.

Prema jednoj analizi (Roland Berger, 2008), predloženo restrukturiranje sastojalo bi se od četiriju faza (faza pripreme i faze 1–3), od kojih svaka iziskuje određeno vrijeme za planirano. Faza pripreme sastoji se od izrade investicijskog plana i kalkulacija, definiranja strateškog okvira i područja u kojem su moguća poboljšanja. Obično traje šest mjeseci. Prema Akcijskom planu (Akcijski plan, 2008), koji je Vlada RH donijela na temelju prethodno spomenute Strategije, rok za ovu fazu je IV. kvartal 2008. Faza 1, koja bi okvirno trajala tri mjeseca, odnosi se na izradu strategije poslovanja u kojoj se određuju buduća tržišta i proizvodi. U fazi 2. strategija se detaljno razrađuje prema kategorijama budućeg osnovnog posla, razrađuje se kapitalizacija maloprodajne mreže i poštanskih ureda i nužne promjene u logistici i organizacijskoj strukturi. Za nju je potrebno oko četiri mjeseca. U posljednjoj, najduljoj fazi provodi se implementacija, odnosno sama provedba planirane strategije i restrukturiranja HP d.d. Može trajati do 18 mjeseci, a Akcijski plan Vlade pretpostavlja kao rok za posljednju fazu II. kvartal 2010.

Akcijskim je planom Vlada izradila plan pojedinačnih aktivnosti i mjera za razdoblje do kraja 2013., do kada je predviđeno ispunjavanje strateških ciljeva definiranih strategijom i daljnja liberalizacija tržišta poštanskih usluga. Osim Strategije, kao bitne sastavnice Akcijskog plana, navodi se i proširenje ovlasti i jačanje administrativne sposobnosti Agencije kao nacionalnog regulacijskog tijela, uz pomoć nadležnog ministarstva koje je dužno izraditi potrebne nacрте prijedloga zakona (posebice u vezi s ukidanjem rezerviranog područja na 50 grama), a kasnije nacрте zakona u vezi s potpunom liberalizacijom tržišta poštanskih usluga.

Na popisu je aktivnosti, kao jedan od prioriteta, poticanje otvaranja pristupa javnoj poštanskoj mreži koje podrazumijeva: donošenje općeg akta o pristupu poštanskoj mreži od strane javnog operatora,³⁹ davanje suglasnosti na taj akt od strane Agencije, informiranje ostalih operatora o mogućnostima pristupa, što bi u konačnici trebalo završiti analizom i eventualnim poduzimanjem regulacijskih mjera Agencije s ciljem pristupa ostalih

³⁹ U 2008. javni je operator dva puta dostavljao prijedlog Pravilnika o pristupu javnoj poštanskoj mreži, ali kako nije ugradio sve potrebne elemente niti je u potpunosti uvažio primjedbe Agencije, davanje suglasnosti na opći akt o pristupu poštanskoj mreži javnog operatora još je uvijek u postupku.

operatora poštanskoj mreži HP d.d. U tom smislu, bilo bi primjerenije da opći akt o pristupu poštanskoj mreži donosi i određuje uvjete Agencija i/ili nadležno ministarstvo, a ne sam javni operator koji, štiteći svoje interese, djeluje u s ciljem daljnjeg odugovlačenja i netransparentnosti. Učinci sporne odredbe bit će vidljivi nakon potpune liberalizacije ovog sektora.

Mjere sadržane u Akcijskom planu minimum su napora koji zadužena tijela moraju poduzeti. Osim Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, koje je zaduženo za sustavno praćenje ostvarivanja ciljeva postavljenih u Akcijskom planu i o tome jednom godišnje mora izvješćivati Vladu, nužno je aktivno sudjelovanje svih interesnih skupina u svim fazama restrukturiranja, a naročito u posljednjoj fazi implementacije. Pod interesnim skupinama u smislu prethodno spomenutog podrazumijeva se država odnosno Vlada, tijela državne uprave, nacionalno regulacijsko tijelo (Agencija), rukovodstvo javnog operatora HP d.d., sami zaposlenici, sindikat, mediji i savjetnici s međunarodnim znanjem i iskustvom.

Analizirajući ovo tržište, uz navedene prioritete u planiranoj strategiji, najbolji scenarij za daljnu liberalizaciju jest umjereno spora liberalizacija tržišta. Njome se dobiva najviše vremena za pripremu domaćeg tržišta poštanskih usluga, javnog operatora i osiguranje univerzalne poštanske usluge.

7. Zaključak

Liberalizacija poštanskog sektora, prije svega, podrazumijeva otvaranje tržišta poštanskih i kurirskih usluga za ravnopravno tržišno natjecanje svih zainteresiranih sudionika, kako na europskom tako i na domaćem tržištu. Postupno otvaranje tržišta omogućuje prilagodbu svih postojećih sudionika uvjetima slobodnog tržišnog natjecanja u skladu sa zakonom ponude i potražnje te otvara poslovne mogućnosti i drugim subjektima iz privatnog sektora. Međutim, liberalizacija i slobodno tržišno natjecanje ne podrazumijevaju istovremeno i nepostojanje bilo kakvih pravila ponašanja za sudionike na tržištu. U tom smislu, iznimno je važna uloga regulacijskih tijela, zadatak kojih je da nadgledaju postupanje svih sudionika na poštanskom tržištu te da usmjeravaju njihovo djelovanje i tržišno natjecanje u skladu s propisima i pravilima struke koji uređuju to područje (sektorska pravila).

Uspoređujući postavljene okvire za područje poštanskih usluga od EU možemo zaključiti da RH ulaže značajne napore u implementaciji postojećih poštanskih direktiva u domaće pozitivno zakonodavstvo te da je

postignut visok stupanj zakonodavne usklađenosti. Otvaranje hrvatskog tržišta poštanskih usluga počelo je već 2003., nastavilo se donošenjem izmjena i dopuna Zakona o pošti te, za sada posljednje, donošenjem novog Zakona o poštanskim uslugama koji je unio neke novine, iako sadržava većinu odredaba s izmjenama i dopunama Zakona koji mu prethodi. Hrvatska nastoji pratiti trendove koje EU postavlja na sve više liberaliziranom tržištu poštanskih usluga te time pokazuje da ozbiljno pristupa obvezama koje je na sebe preuzela potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju. Svjesna je postavljenih rokova utvrđenih posljednjom poštanskom direktivom i potrebom za što bržim prilagođivanjem hrvatskog javnog operatora novonastalim prilikama. To je pokazala i donošenjem Strategije razvoja tržišta poštanskih usluga i Akcijskog plana za provedbu Strategije. Agenciji su dane šire ovlasti u pogledu nadzora i kontrole područja za koje je zadužena. Ali, unatoč očitim promjenama nabolje, u smislu stvaranja zakonskih i nadzornih pretpostavki za otvaranja poštanskog sektora i njegovoj postupnoj liberalizaciji, pojedine odredbe i dalje se ne primjenjuju u praksi.

Da bi započeti proces u promatranom sektoru polučio predviđene rezultate, nužno je donošenje Pravilnika o pristupu javnoj poštanskoj mreži te razdvajanje računovodstva i alokacija troškova Hrvatske pošte d.d. sukladno važećim odredbama. Javni operator mora ispuniti sve zakonske obveze koje su postavljene pred njega, prije svega radi vlastitog opstanaka na tržištu, konsolidirajući vlastite poslovne resurse, ali i zbog toga što su one pretpostavka za potencijalni ulazak i drugih davatelja poštanskih usluga koji bi bili spremni za obavljanje univerzalnih poštanskih usluga, pritom koristeći se postojećom poštanskom infrastrukturom. U tom smislu nužno je stručno rukovodeće osoblje na čelnim pozicijama unutar javnog operatora, koje će biti vođeno javnim, a ne privatnim i/ili političkim interesima, s jasnom vizijom uspješne transformacije javnog operatora u modernu i profitabilnu javnu tvrtku. Započeti proces restrukturiranja u 2008. treba provoditi sukladno ciljevima zacrtane strategije i u narednom periodu jer je direktivama ostavljeno dovoljno vremena za prilagodbu svim subjektima na tržištu.

Vlada redovito treba, putem dostavljenih izvješća Agencije, nadzirati smjer i razvoj situacije u ovom sektoru te predlagati kvalitetna rješenja ostavljajući Agenciji autonomiju u pogledu izvršavanja poslova iz njezina djelokruga.

U konačnici, najviše koristi od svega navedenog trebali bi osjetiti građani kroz korištenje kvalitetnijim uslugama po pristupačnim cijenama na

cijelom prostoru RH. U tom smislu, liberalizacija poštanskog sektora u Hrvatskoj još je uvijek otvoreno poglavlje.

Literatura

- Akcijski plan provedbe Strategije razvoja tržišta poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Zagreb, siječanj 2008.
- Analiza tržišta poštanskih i kurirskih usluga u Republici Hrvatskoj u 2007. i 2008., Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Zagreb, kolovoz 2009.
- Analiza tržišta poštanskih i kurirskih usluga u Republici Hrvatskoj u 2006., Vijeće za poštanske usluge, Zagreb, rujan 2007.
- Berger, Roland (2008) Strategija razvoja tržišta poštanskih usluga u Republici Hrvatskoj. Roland Berger Strategy Consultants, Stručna studija. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, Zagreb, siječanj 2008.
- Bijela knjiga Europske unije o službama od općeg interesa, prijevod na hrvatski (2006/2007) Hrvatska javna uprava br. 4/2006, str. 35–49, te isti časopis broj 1/2007, str. 37–49.
- Đulabić, Vedran (2007) Socijalne službe u konceptu službi od općeg interesa. Revija za socijalnu politiku br. 2/2007, str. 137–159.
- Godišnje izvješće o radu za 2007. Vijeća za poštanske usluge, Zagreb, ožujak 2008.
- Godišnje izvješće o radu Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije za 2008., Zagreb, travanj 2009.
- Grupa autora (2006) Javna uprava: nastavni materijali, Zagreb: Pravni fakultet i Društveno veleučilište u Zagrebu, str. 327–336, 338–343.
- Hrvatska agencija za poštu i elektroničke komunikacije, Godišnji program rada Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije za 2009.
- Komisija Europskih zajednica, Radni dokument komisije, Hrvatska – Izvješće o napretku za 2008., Bruxelles, 5. 11. 2008. SEC (2008) 2694 (konačni tekst)
- Komisija Europskih zajednica, Radni dokument komisije, Hrvatska – Izvješće o napretku za 2007., Bruxelles, 6. 11. 2007. (COM (2007) 663)
- Komisija Europskih zajednica, Radni dokument komisije, Hrvatska – Izvješće o napretku za 2006., Bruxelles, 8. 11. 2006. (COM (2006) 649 konačni tekst)
- Komisija Europskih zajednica, Radni dokument komisije, Hrvatska – Izvješće o napretku za 2005., Bruxelles, 9. 11. 2005. (COM (2005) 561 konačni tekst)
- Koprić, Ivan; Musa, Anamarija; Đulabić, Vedran (2008) Europski standardi regulacije službi od općeg interesa: (kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, Hrvatska javna uprava 8 (2008), 3; 647–688.
- Vlada Republike Hrvatske, Strateški okvir za razvoj 2006.–2013., Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.

Izvori

- Europska komisija, Direktiva 97/67/EC, Bruxelles, 15. prosinac 1997. (Directive 97/67/EC of the European Parliament and of the Council of 15 December 1997 on common rules for the development of the internal market of Community postal services and the improvement of quality of service)
- Europska komisija, Direktiva 02/39/EC, Luxembourg, 10. lipnja 2002. (Directive 2002/39/EC of the European Parliament and of the council of 10 June 2002 amending Directive 97/67/EC with regard to the further opening to competition of Community postal services)
- Europska komisija, Direktiva 08/6/EC, Strasbourg, 20. veljače 2008. (Directive 2008/6/EC of the European Parliament and of the Council of 20 February 2008 amending Directive 97/67/EC with regard to the full accomplishment of the internal market of Community postal services)
- Zakon o elektroničkim komunikacijama, NN 73/08
- Zakon o poštanskim uslugama, NN 88/09
- Zakon o pošti, NN 172/03, 15/04, 92/05 i 63/08
- Zakon o razdvajanju Hrvatske pošte i telekomunikacija na Hrvatsku poštu i Hrvatske telekomunikacije, NN 101/98
- Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97 i 47/99
- Pravilnik o poštanskom sustavu javnog operatora, NN 05/05 i 112/08
- Pravilnik o općim uvjetima za obavljanje poštanske usluge, NN 151/04, 122/05, 25/08, 142/08 i 37/09
- Pravilnik o naknadi za dozvolu za obavljanje univerzalne poštanske službe, NN 20/04
- Odluka o visini i načinu korištenja naknade koju plaćaju davatelji univerzalnih poštanskih usluga iz prihoda ostvarenog u prethodnoj godini, NN 02/05
- Pravilnik o mjerilima i kriterijima te postupku za ostvarivanje prava na podmirenje troškova javnog operatora iz sredstava državnog proračuna, NN 112/07
- Odluka o objavljivanju pravila o državnoj potpori u poštanskim uslugama, NN 46/08
- Popis davatelja poštanskih i kurirskih usluga, NN 42/08
- Statut Hrvatske agencije za poštu i elektroničke komunikacije, NN 116/08

LIBERALISATION OF THE POSTAL SERVICES

Summary

*The new Law on Postal Services continues the harmonisation of this field with the European *acquis communautaire*. Important legislative and other aspects that influence liberalisation of the postal sector and development of the common European market in Croatia and the European Union are analysed. Croatian Post, as a public operator, has to fulfil all of its legal obligations so that the process of liberalisation could achieve the expected results, designed by the Strategy and Action Plan. Croatian Post and Electronic Communications Agency, as an independent national regulatory body, has a decisive role in regulation and professional supervision of the postal sector. Other providers of postal services in Croatia are analysed, as well as their position on the market, which is to be completely liberalised as of 1 January 2013, both in Croatia and in the European Union.*

Key words: postal service, liberalisation, public operator – HP Hrvatska pošta d.d., postal directives, universal postal services, reserved universal postal services, independent regulatory body